

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 7 novembre 2008

relativamente ad una decisione proposta della Commissione che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria

(CON/2008/63)

(2009/C 45/01)

Introduzione e base giuridica

Il 10 ottobre 2008 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dai servizi della Commissione europea una richiesta di parere in merito a una decisione proposta della Commissione che istituisce il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (di seguito la «decisione proposta»). La decisione proposta è destinata a sostituire la decisione della Commissione adottata nel Novembre 2003 ⁽¹⁾.

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 105, paragrafo 4 del trattato che istituisce la Comunità europea poiché la decisione proposta incide sulla struttura e sul funzionamento di uno dei comitati per i servizi finanziari dell'UE e riguarda anche l'apporto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) in relazione alla buona conduzione di politiche relative alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario, come previsto dall'articolo 105, paragrafo 5 del trattato. In conformità del primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

- 1.1. Nel maggio 2008, il Consiglio per gli affari economici e finanziari (Ecofin) ha invitato la Commissione a rivedere la decisione della Commissione riguardante l'istituzione dei comitati di livello 3 conferendo ai comitati compiti specifici al fine di stimolare la cooperazione nel campo della vigilanza e la convergenza dei loro ruoli nella valutazione dei rischi alla stabilità finanziaria, e l'Ecofin richiama alcuni compiti che potrebbero essere ricompresi ⁽²⁾. Anche nelle conclusioni dell'Ecofin si fa riferimento ad alcuni temi che dovrebbero essere tenuti in conto nello sviluppo del ruolo dei Comitati di livello 3 con riferimento al monitoraggio dei rischi alla stabilità finanziaria a livello dell'UE e l'Ecofin ha specificamente invitato il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) e il comitato per la vigilanza bancaria (BSC) del SEBC ad assicurare un'efficiente e appropriata suddivisione reciproca del lavoro ⁽³⁾. In questo contesto, la BCE accoglie con ampio favore la decisione proposta nella misura in cui le modifiche proposte dalla Commissione riflettono le conclusioni della revisione del quadro

⁽¹⁾ Decisione 2004/5/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (GU L 3 del 7.1.2004, pag. 28).

⁽²⁾ Conclusioni del Consiglio sul quadro di vigilanza dell'UE sulle disposizioni relative alla stabilità finanziaria, come concordato dall'ECOFIN il 14 maggio 2008, pagg. 3-5, disponibile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st08/st08515-re03.it08.pdf>

⁽³⁾ Conclusioni del Consiglio, pag. 5-6.

Lamfalussy condotto nel 2007 ⁽¹⁾ cui anche l'Eurosistema ha contribuito ⁽²⁾. Allo stesso tempo, la BCE nota che nell'ottobre 2008, in seguito ai recenti sviluppi nei mercati finanziari, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di rafforzare la vigilanza del settore finanziario europeo con l'obiettivo di migliorare il coordinamento della vigilanza a livello europeo ⁽³⁾. Più specificamente il Consiglio europeo ha accolto con favore l'istituzione di un gruppo di alto livello da parte della Commissione ⁽⁴⁾. In tale contesto, la BCE mette in risalto che le osservazioni espresse nel presente parere non pregiudicano possibili futuri contributi al più ampio dibattito relativo al lavoro di questo gruppo di alto livello.

- 1.2. Il sostegno della BCE al lavoro del CEBS è riflesso sia nei suoi contributi tecnici che finanziari. Gli attuali sviluppi nei mercati finanziari confermano e ribadiscono l'importanza di una stretta collaborazione e dello scambio di informazioni tra autorità di vigilanza e banche centrali, che è ora ampiamente riflessa nella stretta interazione tra CEBS e il BSC sulla regolare valutazione del rischio e sul monitoraggio della stabilità finanziaria.
- 1.3. La BCE sostiene l'obiettivo di una maggiore coerenza tra le decisioni della Commissione che hanno istituito i comitati «Lamfalussy» delle autorità di vigilanza (comitati di livello 3), ovvero il CEBS, il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR) ⁽⁵⁾ e laddove possibile la Commissione potrebbe anche scegliere di tenere conto dei commenti di natura specifica contenuti in questo parere in relazione alle proposte di decisione concernenti gli altri due comitati di livello 3, su cui la BCE non è consultata.

2. Commenti di natura specifica

2.1. Nuovi compiti assegnati al CEBS (Articolo 4)

Con riferimento ai nuovi compiti di cui alla decisione proposta, la BCE desidera presentare le seguenti osservazioni.

In primo luogo, la BCE sostiene l'introduzione, nella decisione proposta, di riferimenti al ruolo del comitato di livello 3 con riguardo sia alla mediazione tra autorità di vigilanza che alla delega di compiti ⁽⁶⁾. Ciascuno dei tre comitati di livello 3 ha recentemente adottato un meccanismo di mediazione volto a dirimere potenziali controversie e a rafforzare la comprensione reciproca tra le autorità di vigilanza, ad assicurare una cooperazione giornaliera tra le autorità e a rafforzare la convergenza in materia di vigilanza ⁽⁷⁾. Poiché il funzionamento pratico di tale disposizione non è stato messo alla prova, un riesame della sua attuazione è auspicabile quanto prima. Quanto al ruolo del CEBS nel facilitare la delega di compiti tra le autorità di vigilanza, la BCE considera che tale sviluppo potrebbe rivelarsi utile per l'ulteriore promozione dell'efficiente ed efficace allocazione transfrontaliera dei compiti tra autorità di vigilanza e aiutare a snellire l'interazione tra gruppi bancari transfrontalieri e autorità di vigilanza.

Inoltre, la decisione proposta si riferisce al contributo del CEBS all'attuazione comune e uniforme e all'applicazione coerente della normativa comunitaria mediante l'emanazione di indirizzi giuridicamente non vincolanti, raccomandazioni e standard ⁽⁸⁾. In considerazione dell'importanza della convergenza della convergenza in materia di vigilanza per l'effettiva integrazione del sistema finanziario europeo, la BCE suggerisce di introdurre un riferimento, tra i compiti del CEBS, al ruolo che il comitato gioca nel facilitare la revisione della applicazione pratica delle summenzionate misure non vincolanti attraverso l'uso di strumenti di riesame.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione, Revisione della procedura Lamfalussy — Rafforzamento della convergenza in materia di vigilanza, COM(2007) 727 definitivo.

⁽²⁾ Contributo dell'Eurosistema alla revisione del quadro Lamfalussy, novembre 2007, disponibile sul sito web della BCE all'indirizzo: www.ecb.int

⁽³⁾ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo, 15-16 ottobre 2008, paragrafo 8. Le conclusioni sono disponibili all'indirizzo:
web http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=14127&LANG=1&cmsld=339

⁽⁴⁾ Si veda la comunicazione della Commissione «Dalla crisi finanziaria alla ripresa: Un quadro d'azione europeo», COM(2008) 706 definitivo, 29 ottobre 2008, disponibile al sito web:

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0014:FIN:IT:PDF

⁽⁵⁾ Si veda il considerando 6 della decisione proposta.

⁽⁶⁾ Si veda il considerando 14 e l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione proposta (sull'intermediazione) e il considerando 17 e l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) della decisione proposta (sulla delega).

⁽⁷⁾ Si veda il protocollo sul meccanismo di mediazione del CESR, CESR/06-286b, dell'agosto 2006 sul sito web del CESR all'indirizzo <http://www.cesr-eu.org>, il protocollo sul meccanismo di mediazione del CEBS del 25 settembre 2007 sul sito web del CEBS all'indirizzo: <http://www.c-ebis.org>, e il protocollo sul meccanismo di mediazione tra la autorità di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, CEIOPS-DOC-14/07, dell'ottobre 2007 sul sito web del CEIOPS all'indirizzo: <http://www.ceiops.eu>

⁽⁸⁾ Articolo 3 della decisione proposta.

In secondo luogo, la BCE nota che, in linea con le conclusioni adottate dall'Ecofin il 14 maggio 2008, la Commissione prevede per il CEBS un ruolo nel definire gli indirizzi operativi per assicurare l'efficiente e coerente funzionamento dei collegi di autorità di vigilanza ⁽¹⁾. Ciò rimanda all'attuale iniziativa, nel contesto della revisione della direttiva sui requisiti patrimoniali ⁽²⁾, volta a rafforzare le basi giuridiche dei collegi di autorità di vigilanza. A tale proposito la BCE desidera mettere in rilievo l'importanza di assicurare coerenza tra le disposizioni della decisione proposta e quelle della summenzionata direttiva.

2.2. Cooperazione tra CEBS e BSC (Articolo 5)

In linea con il mandato dell'Ecofin di assicurare un'efficiente ed appropriata divisione del lavoro tra il CEBS e il BSC ⁽³⁾, nella sua decisione proposta la Commissione rileva la necessità di prevenire sovrapposizioni tra i compiti dei due comitati ⁽⁴⁾. La Commissione ha convenuto che tale divisione dei compiti potrebbe essere basata, in una certa misura, su una distinzione da farsi tra l'analisi macro e micro prudenziale ⁽⁵⁾. A tale riguardo e come già dichiarato in un precedente parere, la BCE evidenzia l'importanza del riconoscimento del ruolo del BSC, che ha già sviluppato un quadro per seguire le evoluzioni macro-prudenziali ⁽⁶⁾. La decisione proposta si riferisce al fatto che, al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria, a livello dei comitati delle autorità di vigilanza è necessario un sistema per identificare potenziali rischi transfrontalieri e trans-settoriali nelle prime fasi e che il CEBS abbia un ruolo da svolgere in tal senso identificando i rischi macroprudenziali nel settore bancario, e riferendo regolarmente sui risultati di tali indagini ⁽⁷⁾. In questo contesto, la BCE commenta come segue.

In primo luogo, la BCE evidenzia come il riferimento nella decisione proposta all'interazione tra il BSC e il CEBS dovrebbe avere una connotazione più positiva, che rifletta la cooperazione esistente tra i tre comitati di livello 3 e il BSC. Pertanto nella decisione proposta, invece di menzionare il bisogno di prevenire sovrapposizioni con il lavoro del BSC, potrebbe essere posta enfasi sul bisogno di una stretta interconnessione tra questi comitati e il BSC ⁽⁸⁾.

Inoltre, il CEBS e il BSC hanno già convenuto sull'organizzazione della loro interazione quanto alla regolare valutazione del rischio e al monitoraggio della stabilità finanziaria, onde evitare la duplicazione di lavoro. Mentre, in linea con il suo mandato, il BSC si concentra sull'identificazione dei principali rischi prudenziali per il sistema finanziario e il settore bancario, il CEBS si concentra sulla identificazione proattiva di rischi specifici, di situazioni preoccupanti in termini prudenziali ed eventuali azioni di natura politica.

In secondo luogo, ai sensi della decisione proposta, al CEBS si richiede, laddove necessario, di «avvertire gli altri comitati delle autorità di vigilanza, i ministeri delle finanze e le banche centrali nazionali di problemi potenziali o imminenti, in maniera da assicurare una tempestiva azione preventiva o risolutiva» ⁽⁹⁾. La BCE ritiene che questa norma debba essere chiarita al fine di evitare possibili problemi di riservatezza nel caso della trasmissione di informazioni di vigilanza su singole banche ai ministeri delle finanze.

⁽¹⁾ Articolo 4, paragrafo 1, lettera e) della decisione proposta.

⁽²⁾ Progetto di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda gli enti creditizi collegati a organismi centrali, taluni elementi dei fondi propri, i grandi fidi, i meccanismi di vigilanza e la gestione delle crisi, COM(2008) 602 definitivo. La direttiva sui requisiti patrimoniali si intende come comprendente la Direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione) (GU L 177, 30.6.2006, pag. 1) e la Direttiva 2006/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (rifusione) (GU L 177, 30.6.2006, pag. 201).

⁽³⁾ Conclusioni del Consiglio sul quadro di vigilanza dell'UE sulle disposizioni relative alla stabilità finanziaria, come concordato dall'ECOFIN il 14 maggio 2008, disponibili all'indirizzo:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st08/st08515-re03.it08.pdf>

⁽⁴⁾ Considerando 21 e articolo 5 della decisione proposta.

⁽⁵⁾ Commissione europea (DG Mercato Interno), Documento di consultazione pubblica sulle modifiche alla Decisione della Commissione che istituisce CESR, CEBS & CEIOPS, 23 Maggio 2008, pag. 11, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/consultation_en.pdf

⁽⁶⁾ Paragrafo 7 del Parere della BCE CON/2004/7 del 20 febbraio 2004 su richiesta del Consiglio dell'Unione europea relativo a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE del Consiglio e le Direttive 2000/12/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio al fine di istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari (GU C 58 del 6.3.2004, pag. 23).

⁽⁷⁾ Considerando 20 e articolo 5, paragrafo 2, primo comma della decisione proposta.

⁽⁸⁾ La stretta cooperazione tra il CEBS e il BSC è già riflessa nella Carta rivista del CEBS che è entrata in vigore il 10 luglio 2008 e che è disponibile sul sito web del CEBS all'indirizzo <http://www.c-eps.org> (si vedano, per esempio, gli articoli 1, paragrafo 4, 4, paragrafo 5 e 6, paragrafo 4 della Carta del CEBS).

⁽⁹⁾ Articolo 5, paragrafo 1, della decisione proposta.

In terzo luogo, la decisione proposta dispone che, su base almeno trimestrale, il CEBS fornisca la sua valutazione dei rischi chiave e delle vulnerabilità nel settore bancario alla Commissione, al Comitato Economico e Finanziario (CEF) e al Parlamento europeo ⁽¹⁾. L'esperienza del BSC, quanto alla comunicazione al CEF dei risultati della sua analisi macro-prudenziale suggerisce che una segnalazione semestrale sarebbe più appropriata in tempi normali.

2.3. Conglomerati finanziari (articolo 11)

La decisione proposta dispone che la cooperazione tra il CEBS e il CEIOPS nell'area della vigilanza sui conglomerati finanziari sarà esercitata in un comitato congiunto sui conglomerati finanziari. Poiché la BCE partecipa già all'attività del comitato di lavoro ad interim sui conglomerati finanziari, così come al comitato europeo sui conglomerati finanziari, la sua partecipazione come osservatore dovrebbe essere menzionata insieme a quella della Commissione e del CESR.

2.4. Voto a maggioranza qualificata (articolo 14)

Il 7 ottobre 2008, l'Ecofin ha accolto favorevolmente l'accordo raggiunto dalle autorità di vigilanza tra i comitati di livello 3 per inserire il processo decisionale a maggioranza qualificata nelle loro rispettive carte ⁽²⁾. La decisione proposta dispone che le decisioni del CEBS «richiedono 1) almeno una quota di 255/345 dei voti ponderati e 2) una maggioranza semplice degli Stati membri» ⁽³⁾. Al contrario, la carta del CEBS dispone che «le decisioni richiedono almeno 255 voti favorevoli, espressi da almeno due terzi degli Stati membri». La BCE nota che entrambe le procedure sono previste ai sensi delle disposizioni del Trattato sul voto a maggioranza qualificata ⁽⁴⁾. Tuttavia, ai fini della certezza del diritto, la BCE raccomanda che venga assicurata la coerenza tra le regole sulle modalità di voto della decisione proposta e quelle della carta del CEBS, ciò ben potendo richiedere l'introduzione nella decisione proposta di rinvii diretti alle disposizioni rilevanti del Trattato.

3. Proposte redazionali

Laddove le osservazioni di cui sopra dovessero condurre a modifiche del regolamento proposto, l'allegato contiene le relative proposte redazionali.

Questa opinione sarà pubblicata sul sito web della BCE allorquando la Commissione avrà approvato e pubblicato la decisione che istituisce il comitato delle autorità di vigilanza nel settore bancario.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 7 novembre 2008.

Il Vicepresidente della BCE

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Articolo 5, paragrafo 2, della decisione proposta.

⁽²⁾ Le conclusioni del consiglio, come concordate dall'Ecofin il 7 Ottobre 2008, sono disponibili all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/it/ecofin/103563.pdf

⁽³⁾ Articolo 14 della decisione proposta.

⁽⁴⁾ L'articolo 205, paragrafo 2, del Trattato (come da ultimo modificato in occasione dell'ingresso della Bulgaria e della Romania nell'Unione Europea) prevede due opzioni. A seconda del tipo di atto del Consiglio, ovvero se il Trattato richiede che l'atto sia adottato su proposta della Commissione oppure no, le decisioni richiedono per la loro adozione almeno 255 voti in favore, espressi rispettivamente i) da una maggioranza dei membri o ii) da almeno due terzi dei membri.

ALLEGATO

PROPOSTE REDAZIONALI

Testo proposto dalla Commissione (*)	Emendamenti proposti dalla BCE
<p>Modifica n. 1</p> <p>Articolo 21 della decisione proposta</p>	
<p>(21) Per trattare adeguatamente le questioni intersettoriali, occorre che il lavoro del comitato sia coordinato con l'attività del comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali e del comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari. Ciò è di particolare importanza per far fronte ai possibili rischi intersettoriali per la stabilità finanziaria. Un'attenzione specifica dovrebbe darsi alla prevenzione di sovrapposizioni con il lavoro del comitato di supervisione bancaria del Sistema europeo di banche centrali.</p>	<p>(21) Per trattare adeguatamente le questioni intersettoriali, occorre che il lavoro del comitato sia coordinato con l'attività del comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali e del comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari. Ciò è di particolare importanza per far fronte ai possibili rischi intersettoriali per la stabilità finanziaria. Un'attenzione specifica dovrebbe darsi alla prevenzione di sovrapposizioni con il lavoro del comitato di supervisione bancaria del Sistema europeo di banche centrali. Il Comitato si coordina strettamente con il comitato di supervisione bancaria del Sistema europeo di banche centrali.</p>
<p><i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.2 del parere</p>	
<p>Modifica n. 2</p> <p>(nuovo) Articolo 4, paragrafo 1, lettera g) della decisione proposta</p>	
	<p>(g) Facilitare la revisione dell'applicazione pratica degli orientamenti, delle raccomandazioni e degli standard non vincolanti adottati dal comitato.</p>
<p><i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.1 del parere</p>	
<p>Modifica n. 3</p> <p>Articolo 5, paragrafo 2, della decisione proposta</p>	
<p>2. Almeno su base trimestrale il comitato fornisce alla Commissione, al Comitato economico e finanziario e al Parlamento europeo valutazioni in merito alle tendenze microprudenziali, ai rischi potenziali e alle vulnerabilità del settore bancario.</p>	<p>2. Almeno due volte l'anno il comitato fornisce alla Commissione, al Comitato economico e finanziario e al Parlamento europeo valutazioni in merito alle tendenze microprudenziali, ai rischi potenziali e alle vulnerabilità del settore bancario.</p>
<p><i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.2 del parere</p>	
<p>Modifica n. 4</p> <p>Articolo 5, paragrafo 4, della decisione proposta</p>	
<p>4. Il comitato coopera strettamente con il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari al fine di garantire una copertura adeguata degli sviluppi, dei rischi e delle vulnerabilità intersettoriali.</p>	<p>4. Il comitato coopera strettamente con il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari e il comitato di supervisione bancaria del Sistema europeo di banche centrali al fine di garantire una copertura adeguata degli sviluppi, dei rischi e delle vulnerabilità intersettoriali.</p>
<p><i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.2 del parere</p>	

Testo proposto dalla Commissione ⁽¹⁾	Emendamenti proposti dalla BCE
Modifica n. 5	
Articolo 5, paragrafo 5, della decisione proposta	
5. Il comitato dovrebbe prestare specifica attenzione alla prevenzione di sovrapposizioni con il lavoro del comitato di supervisione bancaria del Sistema europeo di banche centrali.	5. Il comitato dovrebbe prestare specifica attenzione alla prevenzione di sovrapposizioni con il lavoro del comitato di supervisione bancaria del Sistema europeo di banche centrali.
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.2 del parere	
Modifica n. 6	
Articolo 11 della decisione proposta	
La cooperazione nel campo della vigilanza sui conglomerati tra il comitato e il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali è svolta in un comitato congiunto sui conglomerati finanziari. La Commissione e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari sono invitati alle riunioni del comitato congiunto sui conglomerati finanziari in qualità di osservatori.	La cooperazione nel campo della vigilanza sui conglomerati tra il comitato e il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali è svolta in un comitato congiunto sui conglomerati finanziari. La Commissione, il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari e la Banca centrale europea sono invitati alle riunioni del comitato congiunto sui conglomerati finanziari in qualità di osservatori.
<i>Motivazione</i> — Si veda il paragrafo 2.3 del parere	
<p>(¹) Poiché il testo su cui la BCE è stata consultata era disponibile solo in lingua inglese le traduzioni fornite sono basate sulle versioni linguistiche, ma non ad esse identiche, del testo finale della decisione come adottata il 23 gennaio 2009 C(2009) 177 definitivo.</p>	